



# SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3664 - MG (2025/0415300-5)

**RELATOR** : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ  
**REQUERENTE** : MUNICÍPIO DE OURO PRETO  
**PROCURADOR** : DIOGO RIBEIRO DOS SANTOS - MG115851  
**ADVOGADO** : DANIEL MENDES BARBOSA - MG100177  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6A REGIAO  
**INTERES.** : PROSPECCAO PARTICIPACOES LTDA  
**ADVOGADOS** : MARIANA KROLLMANN FOGLI - MG188436  
EDILENE LOBO - DF065798  
**INTERES.** : ESTADO DE MINAS GERAIS  
**INTERES.** : INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO  
NACIONAL  
**INTERES.** : UNIÃO  
**INTERES.** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO. CONJUNTO ARQUITETÔNICO E URBANÍSTICO DE OURO PRETO. DECISÃO QUE SUSPENDEU AS OBRAS. ARESP 3.135.036/MG. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL REGIONAL SUBMETIDO AO CRIVO DESTA CORTE SUPERIOR E MANTIDO HÍGIDO. CONTRACAUTELA. NATUREZA JURÍDICO-POLÍTICA DO INSTITUTO. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DO MÉRITO DA CONTROVÉRSIA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ORDEM, À SAÚDE, À SEGURANÇA OU À ECONOMIA PÚBLICAS. PATRIMÔNIO CULTURAL E PAISAGEM HISTÓRICA. RISCO DE DANO IRREVERSÍVEL. FATOS E DOCUMENTOS SUPERVENIENTES. MANIFESTAÇÃO DA UNESCO. INEXISTÊNCIA DE PRONUNCIAMENTO ESPECÍFICO SOBRE O IMPACTO PAISAGÍSTICO DO EMPREENDIMENTO. RISCO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES. INSUFICIÊNCIA PARA CARACTERIZAÇÃO DA GRAVE LESÃO. PEDIDO INDEFERIDO.

1. Nos termos do art. 4º da Lei 8.437/1992, a contracautela constitui medida excepcional, condicionada à demonstração de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, não se prestando ao reexame do mérito da controvérsia.

2. As instâncias ordinárias suspenderam as obras diante da existência de possível impacto negativo sobre a paisagem do sítio tombado e do risco de irreversibilidade do prejuízo estético, remetendo à cognição exauriente a definição acerca da regularidade do empreendimento.
3. A proteção do patrimônio cultural e da paisagem histórica integra o interesse público primário, devendo ser considerada, na análise da contracautela, a assimetria entre prejuízos econômicos potencialmente reversíveis e eventual lesão de natureza irreparável ao patrimônio cultural.
4. Fatos e documentos supervenientes relacionados à própria controvérsia submetida ao juízo natural não devem ser apreciados originariamente na via excepcional da Suspensão de Liminar, sobretudo quando não demonstrada sua prévia submissão às instâncias ordinárias.
5. A manifestação da UNESCO apresentada no curso do incidente não contém conclusão específica acerca da regularidade do empreendimento nem de sua compatibilidade com a proteção paisagística objeto da Ação Civil Pública. A inexistência de monitorização reativa ou de indicação do sítio para a Lista do Patrimônio Mundial em Perigo é atribuída pelo Ministério Público Federal, precisamente, à eficácia das medidas judiciais acautelatórias, não constituindo, em exame perfunctório, elemento apto a afastar as premissas cautelares adotadas pelas instâncias ordinárias.
6. O risco de invasões e de outros ilícitos praticados por terceiros deve ser enfrentado mediante o exercício do poder de polícia e a atuação dos órgãos de fiscalização e segurança pública, não constituindo fundamento suficiente para autorizar, por meio da contracautela, a retomada de empreendimento ainda submetido a escrutínio judicial quanto ao seu potencial impacto sobre o patrimônio protegido.
7. Pedido indeferido.

## DECISÃO

Trata-se de pedido de **Suspensão de Liminar** formulado pelo MUNICÍPIO DE OURO PRETO/MG contra decisões proferidas pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6), nos autos dos Agravos de Instrumento 6004209-61.2024.4.06.0000 e 6005292-15.2024.4.06.0000, as quais mantiveram a decisão de primeiro grau responsável pela suspensão das obras e dos demais atos administrativos atinentes ao empreendimento denominado Residencial Vila Rica, em fase de implantação no território municipal.

Consta dos autos que a controvérsia teve origem na Ação Civil Pública 6000707-94.2024.4.06.3822 proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) contra a empresa Prospecção Participações Ltda., o Município de Ouro Preto/MG, o Estado de Minas Gerais, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a União (fls. 25-99), na qual se buscou a interrupção das obras do referido loteamento. O fundamento do pedido inicial residiu na suposta existência de dano ao conjunto urbano e arquitetônico de Ouro Preto relativo à preservação da paisagem e às encostas vegetais localizadas em área tombada, com alegada afronta à legislação federal de proteção ao patrimônio e a dispositivos constitucionais.

Apesar de informado que o empreendimento havia obtido todas as licenças ambientais e urbanísticas exigidas pelos entes competentes, foi deferida tutela de urgência

pelo Juízo da Vara Federal de Ponte Nova/MG para determinar a suspensão das obras (fls. 2.436-2.443). A medida foi posteriormente mantida pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 6ª Região quando do julgamento colegiado dos Agravos de Instrumento interpostos.

O requerente sustentou que, em virtude da manutenção da suspensão, o empreendimento permanece integralmente paralisado, ainda que parte significativa das obras de infraestrutura já tivesse sido executada. Aduziu que a paralisação expôs a área a risco iminente de invasões e de ocupações irregulares, situação que já ocorrera em outras regiões da municipalidade, com severos impactos urbanísticos, sociais e ambientais.

O Município afirmou que a continuidade da suspensão compromete as políticas públicas municipais de ordenamento do solo, além de gerar prejuízos econômicos à municipalidade, aos adquirentes dos lotes e ao empreendedor.

No que concerne ao cabimento e à competência, defendeu que a suspensão seria de competência da Presidência do Superior Tribunal de Justiça, uma vez que a decisão impugnada foi proferida por órgão colegiado de Tribunal Regional Federal, em matéria de natureza infraconstitucional, atraindo a aplicação da legislação de regência das contracautelas.

No mérito, o requerente destacou que a área do empreendimento estava inserida em zona classificada como passível de ocupação controlada, inexistindo instituição formal de área não edificante ou desapropriação dos imóveis. Registrou que eventual restrição absoluta ao uso do solo, conforme pretendido pelo Ministério Público Federal, exigiria desapropriação com prévia e justa indenização, com relevante impacto financeiro aos cofres públicos.

O ente público aduziu que o licenciamento do empreendimento observou critérios mais restritivos do que aqueles previstos nas normativas gerais, com imposição de condicionantes urbanísticas, ambientais e arquitetônicas específicas, incorporadas por meio de termo de ajustamento firmado com a municipalidade. Após a verificação do cumprimento das condicionantes, o órgão federal responsável pela proteção do patrimônio cultural concluiu pela regularidade do empreendimento.

O requerente sustentou que a decisão judicial desconsiderou a manifestação técnica do órgão federal competente, bem como os atos administrativos regularmente praticados, violando o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos e afetando a ordem pública administrativa.

Também consignou que, anteriormente, houvera Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual, na qual foi celebrado e homologado acordo visando à reparação de eventuais danos e à viabilização da conclusão do empreendimento mediante cumprimento de condicionantes. Após a celebração do acordo, não teriam sido noticiados descumprimentos ou fatos novos aptos a justificar nova suspensão das obras.

No tocante à urgência, o Município alegou que o *periculum in mora* atuava em seu favor, diante da iminente possibilidade de invasões na área do loteamento, potencializando prejuízos urbanísticos, ambientais e econômicos de difícil ou impossível reparação.

Em virtude dessas considerações, o Município de Ouro Preto/MG requer (fl. 22):

[...] **a suspensão liminar e urgente** da decisão de fls. 414-427 do Agravo de Instrumento nº 6000707-94.2024.4.06.3822/MG, proferida pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da Sexta Região, a fim de se obstar, INCONTINENTI, a

manutenção do cumprimento da tutela de urgência grave e claramente lesiva à ordem pública, conforme todos os fatos e fundamentos jurídicos acima expostos.

Em anexo à petição inicial, o requerente juntou documentos (fls. 23-2.443). Na sequência, a parte requerente juntou mais documentos (fls. 2.446-3.152, 3.155-4.172, 4.175-4.587 e 4.590-4.664).

O Município de Ouro Preto/MG apresentou **nova manifestação**, com reforço de pedido de liminar. Disse que a decisão proferida na origem potencializa, em muito, a ocorrência da ocupação desordenada que tanto aflige os arredores do Centro Histórico de Ouro Preto. Disse que chegou ao conhecimento da Administração a existência de novas invasões no imóvel objeto do presente incidente e que, caso a liminar impeditiva da realização das obras não for suspensa e não ocorrer a finalização do empreendimento com a ocupação ordenada pelos proprietários dos lotes que os adquiriram de boa-fé, se manterá um fértil e propício espaço para que invasores possam dele se apossar, instalando-se verdadeiro caos ao Município (fl. 4.670). Na oportunidade, juntou mais documentos (fls. 4.671-4.678).

A **Prospecção Participações Ltda.**, empreendedora do loteamento Residencial Vila Rica, apresentou manifestação na condição de interessada, em apoio ao pedido de suspensão formulado pelo Município de Ouro Preto (fls. 4.680-4.687), sustentando, em síntese, grave lesão à ordem e à segurança públicas decorrente da paralisação de empreendimento regularmente licenciado, prejuízos econômicos progressivos, risco de perda de empregos e afronta à coisa julgada formada na Ação Civil Pública estadual.

Posteriormente, o Município de Ouro Preto/MG **requereu a instauração de procedimento de autocomposição** perante o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania do Superior Tribunal de Justiça (CEJUSC/STJ) (fls. 4.690-4.696).

O ente federativo afirmou que, após o ajuizamento do pedido de suspensão, sobrevieram fatos relevantes que alteraram o panorama da controvérsia. Destacou, nesse sentido, manifestação oficial da UNESCO, emitida em resposta a consulta formulada pelo Município, segundo a qual o IPHAN permanece como interlocutor técnico oficial do Estado brasileiro perante a organização; não houve ressalva relativa ao Valor Universal Excepcional de Ouro Preto/MG no monitoramento periódico realizado em 2021; inexistência de procedimento de monitorização reativa em curso ou indicação de inclusão do Município na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo; e a expansão urbana ordenada constitui recomendação historicamente formulada para a preservação sustentável do sítio protegido.

Sustentou, ainda, que a paralisação do empreendimento passou a produzir consequências concretas sobre a ordem urbanística e administrativa local, com tentativas de invasão da área, intervenções da Guarda Civil Municipal e furtos de equipamentos de monitoramento e vigilância, circunstâncias que demonstrariam a progressiva vulnerabilização do local e o risco de ocupações irregulares.

Argumentou que a controvérsia envolve interesses públicos igualmente relevantes, relacionados à proteção do patrimônio cultural e ambiental, ao ordenamento territorial, à política habitacional e à segurança jurídica, além da atuação de diversos órgãos públicos e da existência de processos judiciais e administrativos correlatos, circunstâncias que recomendariam a construção de solução institucional coordenada.

Defendeu, assim, a remessa do feito ao CEJUSC/STJ, com fundamento na Resolução STJ/GP 14/2024 e nos arts. 288-A a 288-C do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, a fim de possibilitar diálogo técnico entre os diversos atores envolvidos e a busca de solução consensual, sem que isso importasse renúncia a direitos,

desistência de ações ou reconhecimento das teses jurídicas sustentadas pelas demais partes.

Ao final, requereu a juntada da manifestação da UNESCO e dos documentos relativos aos fatos supervenientes; a instauração do procedimento de autocomposição; a remessa dos autos ao CEJUSC/STJ, especialmente à Câmara de Direito Público, para avaliação da viabilidade do procedimento consensual; e a intimação da empreendedora e dos órgãos e entidades públicas envolvidos para que se manifestassem sobre o interesse na autocomposição. Os documentos foram apresentados às fls. 4.697-4.703.

Considerando o pedido da parte requerente quanto à instauração de procedimento de autocomposição, foi determinada a manifestação da Procuradoria-Geral da República (fls. 4.707-4.710).

O **Ministério Público Federal (MPF)** manifestou-se contrariamente ao pedido de autocomposição e reiterou o parecer pelo indeferimento do pedido de suspensão (fls. 4.722-4.737). Afirmou que não ficou caracterizada grave lesão à ordem pública, que a presunção de legitimidade dos atos administrativos não afasta o controle jurisdicional e que a suspensão de liminar não se presta a servir de sucedâneo recursal. Quanto à autocomposição, sustentou a natureza indisponível e intergeracional da proteção do patrimônio cultural. Opinou, ainda, pela desconsideração da manifestação da empresa interessada, por incompatibilidade da intervenção de terceiros com a natureza incidental da via eleita.

Quanto à manifestação da UNESCO apresentada pelo Município, o MPF ponderou que a inexistência de procedimento de monitorização reativa ou de indicação de Ouro Preto/MG para a Lista do Patrimônio Mundial em Perigo não demonstraria a ausência de risco ao patrimônio cultural. Ao contrário, atribuiu esse cenário à atuação preventiva do Poder Judiciário, que teria impedido a continuidade da degradação da área. Acrescentou que o próprio estudo apresentado pela empreendedora reconheceria alteração permanente da paisagem e ruptura irreversível na percepção de unidade do conjunto urbanístico.

Por fim, sustentou que a condição do IPHAN de interlocutor técnico oficial do Estado brasileiro perante a UNESCO não lhe conferiria competência para autorizar a supressão de área verde integrante do perímetro tombado de Ouro Preto/MG e reiterou a alegada ilegalidade das autorizações administrativas concedidas para implantação do empreendimento.

Concluiu pelo indeferimento do pedido de Suspensão de Liminar e pela não instauração do procedimento de autocomposição.

O **Município de Ouro Preto apresentou nova manifestação**, em resposta ao parecer do Ministério Público Federal, na qual reiterou o pedido de suspensão. Sustentou que os fatos supervenientes, especialmente a manifestação da UNESCO e os episódios de invasões, furtos e degradação da área, demonstrariam alteração substancial do quadro fático, com a concretização da grave lesão à ordem pública decorrente da paralisação do empreendimento. Reafirmou, ainda, a competência técnica do IPHAN e defendeu que suas conclusões não poderiam ser afastadas sem demonstração concreta de ilegalidade, arbitrariedade ou deficiência da motivação administrativa. Ao final, ratificou o pedido de suspensão da decisão proferida pelo TRF6, com o restabelecimento da eficácia dos atos administrativos que autorizaram o empreendimento (fls. 4.742-4.747).

**É o relatório.**

**Decido.**

## **1. Preliminarmente: inexistência de suporte volitivo para instauração do procedimento de autocomposição**

Intimado especificamente para se manifestar sobre o requerimento formulado pelo Município de Ouro Preto/MG (fls. 4.707-4.710), o Ministério Público Federal posicionou-se expressamente contra a instauração do procedimento conciliatório, por entender inexistir, nas circunstâncias do caso, espaço para a construção de solução consensual (fls. 4.722-4.737).

Nesse contexto, independentemente de qualquer consideração acerca do mérito da controvérsia ou da disponibilidade dos interesses discutidos na ação originária, a oposição expressa de uma das partes diretamente envolvidas no conflito evidencia a ausência de perspectiva concreta de autocomposição. Com efeito, a voluntariedade é pressuposto legal dos métodos consensuais de solução de conflitos, nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 2º, da Lei 13.140/2015, segundo o qual ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação.

A remessa dos autos ao CEJUSC/STJ, à falta de suporte volitivo mínimo, revelar-se-ia providência desprovida de utilidade prática e contrária ao princípio da razoável duração do processo.

Indefiro, portanto, o requerimento de instauração de procedimento de autocomposição.

## **2. Inexistência de comprovação de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas**

O pedido de Suspensão de Liminar constitui incidente processual de natureza excepcional, destinado a resguardar o interesse público primário diante de decisões judiciais potencialmente lesivas à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Por sua finalidade específica, não se presta à reapreciação do mérito da controvérsia subjacente, nem substitui os meios recursais próprios. Sendo assim, não cabe adentrar na discussão se o prévio aval do IPHAN para a construção do empreendimento estaria em contrariedade ao art. 17 do Decreto-Lei 25/1937. Se a obra suspensa altera o aspecto paisagístico do centro histórico de Ouro Preto/MG e se essa alteração está em dissonância da legislação que consolidou o tombamento federal do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto, são matérias relevantes que devem ser apreciadas pelo Juízo natural.

Nesses termos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. CORREIOS. OPERADORA DO PLANO DE SAÚDE DOS FUNCIONÁRIOS. PENHORA DOS VALORES EXECUTADOS. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. NÃO DEMONSTRAÇÃO. VIA INADEQUADA PARA A ANÁLISE DO MÉRITO DA CONTROVÉRSIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva e grave lesão ao interesse público.

2. O incidente da suspensão de liminar e de sentença, por não ser sucedâneo recursal, é inadequado para a apreciação do mérito da controvérsia.

3. Agravo interno desprovido. (AgInt na SLS 2.535/DF, Relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 2.9.2020).

A suspensão dos efeitos dos atos judiciais é providência excepcional, cumprindo ao requerente a efetiva demonstração da grave e iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas.

## **2.1. O acórdão impugnado já foi submetido ao crivo desta Corte Superior e permanece hígido**

Circunstância relevante para a aferição da excepcionalidade exigida pelo art. 4º da Lei 8.437/1992 é a de que o acórdão cuja eficácia se pretende sustar já foi submetido ao escrutínio do Superior Tribunal de Justiça pela via recursal própria, sem reforma.

Com efeito, a empresa interessada, Prospecção Participações Ltda., interpôs Recurso Especial contra o acórdão proferido no Agravo de Instrumento 6004209-61.2024.4.06.0000/MG. Inadmitido o recurso na origem, seguiu-se o AREsp 3.135.036/MG, de relatoria do Ministro Francisco Falcão, no qual a Segunda Turma conheceu do Agravo para conhecer em parte do Recurso Especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento, em acórdão assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. NA ORIGEM, AGRAVO DE INSTRUMENTO CONTRA DECISÃO QUE APRECIOU TUTELA PROVISÓRIA. ALEGAÇÃO DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. REEXAME DOS FUNDAMENTOS UTILIZADOS PARA FINS DE REVER O ACÓRDÃO RECORRIDO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 735/STF E 7/STJ. EXCEPCIONALIDADE NÃO DEMONSTRADA. ÓBICES À ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER EM PARTE DO RECURSO ESPECIAL E, NESSA EXTENSÃO, NEGAR-LHE PROVIMENTO

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento interposto em desfavor da decisão que deferiu, parcialmente, tutela provisória. No Tribunal a quo, negou-se provimento ao agravo de instrumento. Após interposição de agravo em recurso especial, vieram os autos ao Superior Tribunal de Justiça.

II - Em relação à alegação de negativa de prestação jurisdicional, à luz do que decidido pelo acórdão recorrido, cumpre asseverar que, ao contrário do que ora se sustenta, não houve violação aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do CPC/2015, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram, fundamentadamente e de modo completo, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

III - Ademais, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "a contradição sanável por meio dos embargos de declaração é aquela interna ao julgado embargado - por exemplo, a incompatibilidade entre a fundamentação e o dispositivo da própria decisão. No caso em exame, o dispositivo do acórdão embargado está em perfeita consonância com a fundamentação que lhe antecede, não havendo contradição interna a ser sanada" (EDcl no AgRg no AREsp 308.455/PB, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/09/2013, DJe 10/09/2013).

IV - Com efeito, de acordo com a jurisprudência desta Corte, o recurso integrativo não se presta a corrigir eventual desconformidade entre a decisão embargada e a prova dos autos, ato normativo, acórdão proferido pelo tribunal de origem em outro processo, o entendimento da parte, outras decisões deste Tribunal, bem como não se revela instrumento processual vocacionado para sanar eventual error in judicando. Precedentes.

V - Quanto ao mérito propriamente dito, cumpre ressaltar que o apelo nobre foi interposto contra acórdão proferido em embargos de declaração no agravo de instrumento, o qual reformara a decisão parcialmente concessiva de liminar, proferida pelo Juízo de primeiro grau. Nesse contexto, como cediço, não é cabível, na espécie, recurso especial para reexaminar os fundamentos utilizados pelas instâncias de origem em decisões precárias para deferir ou indeferir medidas liminares ou antecipações de tutela. Isso porque na hipótese dos autos não se está, ainda, diante de "causa decidida em única ou última instância", apta a ensejar a abertura da via especial, o que atrai a incidência da Súmula 735/STF ("Não cabe recurso extraordinário contra acórdão que defere medida liminar"). A propósito: AgInt no AR Esp n. 1.299.391/RS, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, D Je de ; AgInt7/10/2021 no AgInt no AR Esp n. 1.345.780/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, D Je de ; R Esp n. 1.732.329/RS, relator Ministro14/2/2020 Og Fernandes, Segunda Turma, D Je de

VI - A mitigação da Súmula 735/STF passou a ser admitida de maneira excepcional em uma única hipótese, quando o recorrente demonstra em suas razões a existência de ofensa direta à lei federal que disciplina a tutela provisória, o art. 273 do CPC/1973 ou art. 300 do CPC /2015, o que não ocorreu na espécie. Nesse sentido: AgInt no AR Esp n. 2.510.560/MA, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, DJe de 15/08/2024 e AgInt nos EAREsp n. 1.883.018/RJ, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe de 17/11/2023.

VII - Outrossim, para o caso, é certo que a alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, a fim de modificar a decisão liminarmente proferida pelo Juízo de primeiro grau, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ. Precedentes.

VIII. Como se não bastasse, o recurso especial também não pode ser conhecido diante da existência de fundamento suficiente não impugnado, o que atrai a aplicação da Súmula 283 do Supremo Tribunal Federal. Isso porque, além de não impugnar efetiva e fundamentadamente a conclusão do aresto combatido, limitou-se o recorrente a reiterar as razões dos aclaratórios, deixando, assim, de demonstrar sua efetiva violação de dispositivos legais, no caso concreto.

IX - Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento.

(AREsp n. 3.135.036/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 3/6/2026, DJEN de 10/6/2026.)

É certo que a manutenção do acórdão recorrido foi fundamentada em óbices de natureza processual, notadamente na inexistência de negativa de prestação jurisdicional e na incidência das Súmulas 735/STF, 7/STJ e 283/STF. Ainda assim, o dado é significativo para os estreitos limites desta via: se a insurgência da parte diretamente atingida pela medida não logrou êxito nas vias recursais ordinárias e excepcional, com maior razão não se pode extrair do mesmo provimento, agora pela via da contracautela, a qualificação de ato judicial gravemente lesivo à ordem pública.

## 2.2. Patrimônio cultural, paisagem histórica e assimetria dos riscos

Quando o objeto da controvérsia envolve patrimônio cultural e paisagístico de envergadura singular, a lógica da contracautela assume feições ainda mais sensíveis. O patrimônio arquitetônico e a paisagem histórica não se inserem na categoria dos bens suscetíveis de reposição plena por equivalência econômica. Não se trata de utilidades substituíveis, mas de bens de identidade, cuja destruição, descaracterização ou banalização produz perdas definitivas para a memória coletiva e para a própria noção de pertencimento social ao espaço urbano.

A paisagem histórica funciona como suporte silencioso da experiência urbana: é ela que molda a percepção do lugar, conserva a leitura do passado no presente e assegura continuidade simbólica entre gerações. A sua alteração substancial, sobretudo quando decorrente de intervenções de grande escala em áreas sensíveis, não se recompõe por indenizações futuras nem por reconstruções artificiais. O que se perde, nesse domínio, perde-se uma única vez.

É precisamente por isso que, do ponto de vista da Suspensão de Liminar, a variável decisiva não reside no custo econômico da paralisação temporária de um empreendimento, mas no risco de consolidação fática de uma transformação paisagística potencialmente irreversível. A reversibilidade econômica dos prejuízos invocados contrasta, de modo eloquente, com a irreversibilidade material e simbólica da descaracterização do sítio histórico.

No caso ora em análise, tem-se que a cidade de Ouro Preto/MG e seu acervo cultural e histórico foram tombados como Patrimônio Nacional em 1938 e que, em 1980, a cidade foi inscrita na Lista do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Nesse contexto, as decisões que foram alvos deste incidente, e que estão acostadas nas fls. 4.535-4.547 (Agravado de Instrumento 6004209-61.2024.4.06.0000/MG) e nas fls. 4.644-4.651 (Agravado de Instrumento 6005292-15.2024.4.06.0000/MG), não evidenciam, por si sós, situação de grave lesão à ordem pública. Antes, preservaram regime de cautela destinado a impedir que o decurso do tempo consolide uma situação cuja reversão, em caso de improcedência futura da demanda, seria meramente formal.

Também sob a óptica própria da contracautela, a assimetria entre os riscos em jogo é um dado inescapável. Se, ao final do julgamento de mérito, reconhecer-se a regularidade do empreendimento, a execução das obras poderá ser retomada. O sentido inverso, contudo, não se apresenta verdadeiro: uma vez implantado o empreendimento, ainda que posteriormente declarado indevido, o desfazimento material e simbólico da intervenção sobre a paisagem dificilmente se mostrará possível em termos reais. O risco decisivo, portanto, é o da irreversibilidade.

Em ambas as decisões, o Colegiado da 3ª Turma do TRF-6 não somente julgou de acordo com o Direito que entende aplicável à espécie, como também ponderou os efeitos de suas decisões, sobretudo o risco de irreversibilidade da medida, que poderia acarretar grave dano à ordem pública, bem como afetação de interesses de terceiros que tenham adquirido ou que pudessem vir a adquirir os lotes no condomínio embargado.

Transcrevo os acórdãos e faço os destaques concernentes à preocupação externada pelo Desembargador e pelos Juízes Federais Convocados (fls. 4.535-4.538 e 4.646-4.647):

**Agravado de Instrumento 6004209-61.2024.4.06.0000/MG**

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TOMBAMENTO. CONJUNTO ARQUITETÔNICO E URBANÍSTICO DE OURO PRETO. AUTORIZAÇÃO PARA EDIFICAÇÃO DE EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO NAS MONTANHAS QUE CIRCUNDAM A CIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. CONSTATAÇÃO DE POSSÍVEL ILEGALIDADE. **IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE AUTORIZAÇÃO DE MODIFICAÇÃO SOBRE COISA TOMBADA QUE ACARRETE LESÃO A VALORES INTANGÍVEIS. IRREVERSIBILIDADE DA MEDIDA DE AUTORIZAÇÃO DE CONCLUSÃO DAS OBRAS. INVIABILIDADE FINANCEIRA DE DESFAZIMENTO DAS EDIFICAÇÕES. NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DE CONSUMIDORES. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. REVOGADA A TUTELA RECURSAL DEFERIDA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.**

1. Nos termos dos art. 17 e 18 do Decreto-Lei 25/37, a respeito da possibilidade de serem realizadas alterações sobre bens tombados, é possível a fixação das seguintes regras: (I) os bens tombados podem sofrer modificações, desde que autorizadas pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, atual IPHAN; (II) apesar disso, o IPHAN não detém competência para autorizar modificações sobre bem tombado que levem à sua destruição, demolição ou mutilação; (III) a região de “entorno” goza da mesma proteção conferida ao conjunto tombado; e (IV) por força da diretriz interpretativa mais favorável e protetora do patrimônio histórico-cultural, o balizamento acerca de possível destruição, demolição ou mutilação de bem tombado deve considerar não só a simples desfiguração estrutural do bem protegido, como também a ofensa a valores globais intangíveis, como as características, as funções, a estética e a harmonia, o bucólico ou a visibilidade das suas várias dimensões etc.

2. O Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto é bem inscrito no Livro do Tombo das Belas Artes desde 20-4-1938 e no Livro do Tombo Histórico e Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico desde 20-9-1986. Até 2010, a proteção do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico tinha o limite de “até onde a vista alcança”. Em 20-10-2010, como resultado de estudos procedidos por equipes técnicas dele e da Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Ouro Preto, o IPHAN, a quem compete o exercício do serviço do patrimônio histórico e artístico nacional, editou a Portaria 312, com o objetivo de instituir medidas gerais de preservação e regulamentar a ocupação urbana, as construções arquitetônicas e transformações de qualquer natureza promovidas no Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto.

3. Segundo o art. 2º da Portaria IPHAN 312/10, o perímetro de tombamento do sítio de Ouro Preto é o seguinte: “Partindo-se da capela de São João (ponto um), situado na Serra de Ouro Preto, vai-se em linha reta até o topo do Morro situado à direita de quem olha a frontaria da Capela do Bom Jesus do Taquaral (ponto dois). Desse ponto segue-se na direção sul, pela divisa com o Município de Mariana, até encontrar o Parque Estadual do Itacolomi (ponto três), de onde se prossegue, pela divisa com Mariana, até o Morro do Cachorro (ponto quatro), onde está implantada a torre da EMBRATEL. Desse ponto toma-se uma linha reta até a portaria da Escola Técnica Federal de Ouro Preto (ponto cinco), infletindo-se daí para o Centro de Convergência localizado na área central do Campus da Universidade Federal de Ouro Preto (ponto seis). Desse ponto segue-se até a sub-estação da CEMIG (ponto sete), de onde se inflete na direção Oeste, pela cumeada da Serra, até a Rodovia Rodrigo Mello Franco de Andrade (Estrada do Contorno) (ponto oito). Percorre-se esta estrada até o trevo com a Rodovia dos Inconfidentes (ponto nove), seguindo-se daí pela Estrada de São Bartolomeu até o local da Serra de Ouro Preto denominado Pedra de Amolar (ponto dez), indo-se desse, pela cumeada da

Serra de Ouro Preto, até a Capela de São João (ponto um), fechando-se assim o perímetro”.

4. De acordo com o disposto no título III da Portaria IPHAN 312/10, o sítio tombado do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto é setorizado em três espécies de áreas: (I) APE - área de preservação especial, que corresponde ao núcleo de maior concentração de bens de interesse cultural; (II) AP - área de preservação, corresponde às áreas com menor incidência de bens arquitetônicos de interesse cultural e (III) APARQ - área de preservação paisagística, arqueológica e ambiental, que corresponde às áreas pouco urbanizadas e de baixa densidade construtiva, com relevante formação geológica, interesse arqueológico, histórico, paisagístico e/ou ambiental.

5. O empreendimento imobiliário objeto da causa está previsto para ser edificado em uma das quatro AP - áreas de preservação previstas pela Portaria IPHAN 312/10, especificamente na AP 03. Portanto, o empreendimento será construído dentro da própria área de tombamento, não estando sequer em região de “entorno”, que, ainda assim, poderia gozar, se fosse o caso, da mesma proteção concedida à coisa tombada.

6. Conquanto não caiba ao Judiciário a reavaliação do mérito das escolhas discricionárias da Administração, como o IPHAN não detém competência para autorizar modificações sobre bem tombado que possam acarretar lesão a valores imateriais sobre ele garantidos, a aferição da ocorrência ou não de prejuízo paisagístico, no caso sob exame, não representa indevida invasão judicial na esfera discricionária dos órgãos do Executivo, mas análise da própria legalidade dos atos impugnados.

**7. A prova constante dos autos aponta a existência de possível impacto negativo na paisagem do sítio tombado ao final da conclusão do empreendimento litigioso, com sério risco de desnaturação da estética objeto de proteção pelo tombamento, a qual conjuga, de modo harmônico, a beleza das construções arquitetônicas setecentistas, com ar bucólico conferido pelo entorno de área verde.**

**8. Considerando o risco de irreversibilidade do prejuízo estético, a inviabilidade financeira do desfazimento das edificações e o possível atingimento da esfera jurídica de diversos consumidores que venham a adquirir uma unidade no empreendimento que não será concluído em caso de procedência da demanda originária, é prudente a restauração da decisão agravada, de maneira que somente por ocasião da decisão final, quando já exaurida a atividade instrutória, se acerte a questão.**

9. Agravo de instrumento desprovido, com revogação da tutela recursal anteriormente deferida. Agravo interno prejudicado.

#### **Agravo de Instrumento 6005292-15.2024.4.06.0000/MG**

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TOMBAMENTO. CONJUNTO ARQUITETÔNICO E URBANÍSTICO DE OURO PRETO. AUTORIZAÇÃO PARA EDIFICAÇÃO DE EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO NAS MONTANHAS QUE CIRCUNDAM A CIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. EFETIVA DEMONSTRAÇÃO DOS REQUISITOS PARA SEU DEFERIMENTO. INOCORRÊNCIA DE ÓBICE DE COISA JULGADA. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.**

1. Cuida-se de agravo de instrumento interposto pelo Estado de Minas Gerais, em que se pleiteia a reforma da decisão que, na ação civil pública de origem, deferiu tutela provisória que interditou a instalação de empreendimento imobiliário privado nas montanhas que circundam o Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto.

2. Conjugando as disposições constantes dos art. 17 e 18 do Decreto-Lei 25/37 e o entendimento do Superior Tribunal de Justiça a respeito da matéria, manifestado no julgamento, pela 2ª Turma, do REsp 1.127.633/DF, ocorrido em 23/3/2010, sob relatoria do Sr. Ministro Herman Benjamin, conclui-se que o Iphan, como órgão responsável pela execução do serviço do patrimônio histórico e artístico nacional, não detém competência para autorizar modificações sobre bem tombado que possam acarretar lesão a valores imateriais sobre ele guarnecidos, como a estética, a harmonia, o bucólico e a visibilidade das formas.

3. **A prova constante dos autos aponta a existência de possível impacto negativo na paisagem do sítio tombado ao final da conclusão do empreendimento litigioso, com sério risco de desnaturação da estética objeto de proteção pelo tombamento, a qual conjuga, de modo harmônico, a beleza das construções arquitetônicas setecentistas, com ar bucólico conferido pelo entorno de área verde, “até onde a vista alcança”.**

4. **Considerando o risco de irreversibilidade do prejuízo estético, a inviabilidade financeira do desfazimento das edificações e o possível atingimento da esfera jurídica de diversos consumidores que venham a adquirir uma unidade no empreendimento que não será concluído em caso de procedência da demanda originária, é prudente a manutenção da decisão agravada, de maneira que somente por ocasião da decisão final, quando já exaurida a atividade instrutória, se acerte a questão.**

5. Não se verifica, no caso sob exame, óbice ao deferimento da tutela provisória em razão da transação homologada no processo 5005428-44.2022.8.13.0461, tanto porque, embora sejam dotadas de certa estabilidade, as decisões homologatórias de autocomposição não formam coisa julgada material, quanto porque o objeto da transação em comento foi a retomada das obras mediante as condicionantes estabelecidas, não havendo composição acerca da legitimidade dos atos administrativos impugnados na demanda de origem, o que seria até mesmo impossível de se realizar, já que a observância da legislação não está na esfera de disponibilidade de qualquer órgão estatal para que sobre ela possa transigir.

6. Agravado de instrumento desprovido.

Observe-se que não se cuida de empreendimento apenas próximo ao centro histórico de Ouro Preto/MG. Conforme expressamente assentado pelo Tribunal de origem, o loteamento está previsto para ser edificado na AP 03, uma das áreas de preservação instituídas pela Portaria IPHAN 312/2010, de modo que se situa **dentro do próprio perímetro de tombamento**, não estando sequer em região de entorno, que, ainda assim, gozaria da mesma proteção conferida à coisa tombada. O potencial de desnaturação de patrimônio histórico de reconhecimento mundial é, portanto, efetivo.

De posse das fotografias acostadas às fls. 27, 42, 104, 180 e 349 destes autos, é possível visualizar que o risco de afetação do embelezamento paisagístico, integrado ao conjunto arquitetônico da cidade de Ouro Preto, é uma preocupação concreta. Essa foi a mesma preocupação anotada pelo Juízo de primeira instância, ao registrar a possível afetação negativa no ambiente protegido (fl. 2.439):

Destaca-se, de início, o parecer técnico N ° 96/2022 (Evento 1, INQ 1, página 58 e ss), elaborado pelo Ministério Público Estadual, pelo qual se concluiu que a obra pode ser verificada de vários pontos da cidade, apresentando-se como *“uma cicatriz nas encostas vegetadas que emolduram o sítio histórico de Ouro Preto, intervindo negativamente na ambiência, na paisagem e nas referências visuais simbólicas do sítio histórico protegido”*.

No ponto, verifica-se que o tombamento e a proteção de Ouro Preto não se limita às construções históricas erigidas na cidade desde o início de seu povoamento final do século XVII, mas abrange também seu entorno, inclusive montanhas, matas, relevos, etc., e que o empreendimento objeto da presente demanda afeta de forma significativa o quadro paisagístico histórico da cidade de Ouro Preto.

Nesse cenário, a Suspensão de Liminar não pode ser utilizada como instrumento de antecipação de possíveis danos culturais sob o argumento da proteção da economia ou da conveniência administrativa. A função institucional da contracautela é, justamente, impedir que interesses conjunturais ou impactos patrimoniais reversíveis se sobreponham à preservação de bens coletivos cuja perda se projeta no longo prazo e se impõe de modo definitivo.

Sob esse prisma, as decisões impugnadas revelam consonância com a racionalidade própria do sistema de Suspensão de Liminar e com os precedentes do Superior Tribunal de Justiça: diante de incerteza qualificada quanto aos efeitos paisagísticos da intervenção e da potencial irreversibilidade dos danos ao patrimônio cultural, opta-se pela preservação do estado de inércia material, mantendo-se o espaço protegido até a definição final da controvérsia pelo juízo natural.

Cito julgado da Corte Especial, no âmbito de Suspensão de Liminar e de Sentença, em que se pretendia a liberação de empreendimento em Área de Proteção Ambiental:

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. DIREITO AMBIENTAL. RESTINGA E DUNAS. TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA PELO TJRJ, NO ÂMBITO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO, SUSPENDENDO TODOS OS PEDIDOS DE LICENCIAMENTO, LOTEAMENTO, CONSTRUÇÃO OU INSTALAÇÃO DE QUALQUER EMPREENDIMENTO NO INTERIOR E ENTORNO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DE MARICÁ/RJ. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA SUSPENSÃO (ART. 4º DA LEI 8.437/1992). PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO NATURA*. SENTENÇA JÁ PROLATADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, QUE RECONHECE A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO ESTADUAL 41.048/2007. PROVIMENTO DO RECURSO PARA INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO.

#### HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Na origem, a Associação de Preservação Ambiental das Lagunas de Maricá (Apalma) ajuizou a Ação Civil Pública contra o Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) e o Município de Maricá, com o objetivo de preservar a Área de Proteção Ambiental (APA) da Restinga de Maricá. Requereu: a) o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do Decreto 41.048/2007, que, ao instituir o Plano de Manejo da APA, reduziu de 300 para 30 metros a Faixa Marginal de Proteção; e b) a suspensão de todos os pedidos de licenciamento, loteamento, construção e instalação de empreendimentos no interior e no entorno da APA de Maricá pelo órgão ambiental competente, até que sejam legalmente formuladas e estabelecidas as devidas faixas marginais de proteção na APA e elaborado novo Plano de Manejo, respeitadas as restrições de seu Decreto de criação até o julgamento definitivo da lide.

2. O Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Maricá indeferiu a liminar pleiteada, decisão contra a qual a associação Apalma interpôs Agravo de Instrumento, provido pela 18ª Câmara Cível do TJRJ em vista da possibilidade de **dano irreparável** à APA, máxime quanto ao entorno das lagunas. Da referida

decisão do TJRJ, em momentos distintos, houve interposição de Recursos Especiais que, inadmitidos na origem, redundaram nos AREsps 532.546/RJ e 895.829/RJ, nos quais ficou registrada a importância da preservação da área.

**MATÉRIA JÁ ANALISADA EM JULGADO DA CORTE ESPECIAL, DE RELATORIA DA EMINENTE MINISTRA LAURITA VAZ**

3. O Município de Maricá, então, ingressou com pedido de Suspensão de Liminar na Presidência do TJRJ, que deferiu o pedido. O Órgão Especial do TJRJ ratificou a decisão do seu Desembargador Presidente, o que, então, ensejou ajuizamento da Reclamação 28.518/RJ no Superior Tribunal de Justiça, com fundamento na usurpação da competência do STJ, tendo em vista que a liminar havia sido concedida por órgão fracionário do TJRJ. Na referida Reclamação, de Relatoria da eminente Ministra Laurita Vaz, definiu-se a competência do STJ para apreciar o pleito de suspensão dos efeitos da decisão, pois, "uma vez que a decisão que tem eficácia na verdade foi proferida por Colegiado de segundo grau, a Presidência do TJRJ é incompetente para apreciar o pedido suspensivo", motivo pelo qual foi cassada a suspensão ordenada pela Corte estadual.

**NOVO PEDIDO DE SUSPENSÃO DA LIMINAR: DEFERIMENTO PELO EMINENTE PRESIDENTE DO STJ**

4. Em seguida, sobreveio o presente pedido de Suspensão dos efeitos do acórdão da 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com o argumento de que *a liminar que determinou a paralisação das atividades de licenciamento e construção do empreendimento está a gerar prejuízos ao desenvolvimento econômico do Município e ao meio ambiente, ante a possibilidade de favelização da área da região de Maricá, e a impedir a geração de empregos e arrecadação tributária.*

5. O então Presidente do STJ, ao apreciar o pedido de Suspensão formulado pelo Município, entendeu por bem deferir-lo, ante o fundamento de que "a paralisação completa do procedimento administrativo de licenciamento ambiental para todo e qualquer empreendimento na região já dura mais de 5 anos - o acórdão impugnado, que determinou o embargo, foi proferido em 26/11/2013 -, sem que o mérito da ação civil pública tenha sido apreciado", o que "causa grave lesão à economia pública". Essa, então, a decisão contra a qual se interpõe o presente Agravo.

**PRELIMINARMENTE: COMPETÊNCIA DO STJ PARA O CONHECIMENTO DA RECLAMAÇÃO**

6. Nos memoriais apresentados pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, representante da Associação Comunitária de Cultura e Lazer dos Pescadores de Zacarias (Accaplez), foi aventada a questão de incompetência do Superior Tribunal de Justiça para o conhecimento do presente pedido de Suspensão, sob o argumento de que, tendo o STJ confirmado a liminar deferida pela 18ª Câmara do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (AREsp 895.829/RJ, da minha relatoria), competiria ao colendo Supremo Tribunal Federal o conhecimento do pedido.

7. Entretanto, observo que tanto ao AResp 895.829/RJ quanto ao AResp 532.546/RJ, ambos de minha relatoria, interpostos, respectivamente, por Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário - IDB Brasil Ltda. e pelo Estado do Rio de Janeiro e Instituto Estadual do Ambiente, foi negado provimento no STJ, de modo que foi mantida a decisão de inadmissão da origem. Em sendo assim, *competente esta Corte para o conhecimento do presente pedido de Suspensão*, nos termos do art. 4º da Lei 8.437/1992, questão, ademais, definida pelo STJ na já referida Rcl 28.518/RJ, da Relatoria da eminente Ministra Laurita Vaz.

**VOTO-VOGAL EM DIVERGÊNCIA EMINENTE MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

8. Divergindo desse raciocínio, a eminente Ministra Maria Thereza de Assis Moura apresentou judicioso Voto-Vogal, consignando, entre outras premissas e justificativas (todas incorporadas no presente Voto): "a decisão objeto da suspensão asseverou haver nos autos estudo técnico que evidencia os riscos de dano e possibilidade de graves e irreparáveis prejuízos ao ecossistema da área de proteção ambiental - APA de Maricá [...] *o prejuízo ao meio ambiente que pode ocorrer com a liberação do empreendimento enquanto ainda em discussão os limites a serem observados por se tratar de área de preservação é imensurável* e não deve ser desconsiderado em função de interesses econômicos, sendo certo, ainda, que a demora na tramitação processual decorre justamente da complexidade da controvérsia que enseja o manejo de diversos incidentes, tal como a Reclamação n. 28.518/RJ, na qual houve intenso e longo debate nesta Corte sobre a competência para o exame de pedido de contracautela".

### **ALEGADOS GRAVES E IRREVERSÍVEIS PREJUÍZOS AO MEIO AMBIENTE DECORRENTES DE EVENTUAL CONSTRUÇÃO DO RESORT E COMPLEXO TURÍSTICO-RESIDENCIAL**

9. A Ação Civil Pública em questão tem por finalidade defender *Área de Proteção Ambiental na Região do Sistema Lagunar de Maricá*, instituída pelo Decreto Estadual 7.230/1984, do então Governador Leonel Brizola, diploma que expressamente reconheceu "o inestimável valor paisagístico e ambiental do Sistema Lagunar de Maricá e da área circunvizinha" e proibiu, de maneira absoluta, "o parcelamento da terra, para fins urbanos", "o desmatamento" e "a alteração do perfil natural do terreno". Além disso, estabeleceu, entre outros aspectos, as dimensões e entorno da APA. Cabe acrescentar que a área em litígio é composta por **Restinga, ecossistema raro e em vias de desaparecimento**, um dos mais ameaçados do Brasil em razão de incessante pressão antrópica, mormente a imobiliária e a de lazer, ao longo da nossa costa e sobre o qual há vários precedentes no STJ.

10. Consta dos autos que, de acordo com o Decreto 38.490/2005 e, posteriormente, com o Decreto 41.041/2007, foram instituídos novos limites de restrições para a APA, **reduzida de 300 metros para 30 metros a faixa marginal de proteção do entorno das lagoas**, o que coloca em risco a viabilidade ecológica e paisagística da Unidade de Conservação em si.

11. Conforme parecer técnico acostado aos autos, a Fazenda São Bento, que está inserida dentro dos limites da APA, foi adquirida na última década pela empresa IDB Brasil. Ao negociar a compra da fazenda, **tinha ela plena ciência de que se tratava de Área de Proteção Ambiental**. Mesmo assim, elaborou projeto para construção de megaempreendimento na APA e o apresentou ao município de Maricá. Segundo aduz o Ministério Público e outros prejudicados, o projeto, se aprovado, destruirá definitivamente quase todo o território da APA e exterminará de vez a flora e a fauna dessa pequena área. A empresa vem tentando obter licença no Inea (2º Réu) para iniciar a construção de *Resort* de alto luxo. Entre as alterações que pretende implantar está a transformação da Restinga em campos de golfe, juntamente com a construção de ancoradouro para 1.000 (mil) barcos, utilizando a maior lagoa de Maricá.

12. Mesmo nos estritos limites deste pedido de Suspensão, parece evidente que a área da qual o uso econômico, com desmatamento, ambiciona-se é de *relevantíssimo valor paisagístico e ambiental*, motivo pelo qual, sem cuidadosa e imparcial análise técnico-científica - inclusive à luz do princípio da precaução e do princípio *in dubio pro natura* - dos riscos que o empreendimento almejado traz ao meio ambiente, não se lhe pode dar seguimento.

### **TRÊS FUNDAMENTOS DA DECISÃO DE SUSPENSÃO PROLATADA PELA PRESIDÊNCIA DO STJ**

13. A decisão do então Presidente do STJ, que suspendeu os efeitos do Acórdão da 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro,

assentou-se em **três fundamentos**: a) a paralisação do procedimento administrativo de licenciamento ambiental não poderia prosseguir, considerando que o mérito da Ação Civil Pública não havia sido julgado, em que pese já decorridos mais de cinco anos do Acórdão do TJRJ (que deferira a liminar); b) o empreendedor necessitará de licença prévia ao tempo da transição do manejo da área para a próxima etapa, o que demandará a realização de mais estudo com desiderato de se preservar o meio ambiente; e c) a paralisação da implementação de projetos capazes de gerar impactos positivos na economia local e no desenvolvimento sustentável da área causa lesão à economia pública.

**PRIMEIRO FUNDAMENTO: PARALISAÇÃO DO  
PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LENTIDÃO  
NA TRAMITAÇÃO PROCESSUAL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

14. A Ação Civil Pública - cuja demora em ser julgada foi um dos fundamentos da decisão da Presidência do STJ ora combatida - foi sentenciada após o ajuizamento do presente pedido de Suspensão. O Juiz que atuou na causa - não mais no *juízo sumário* insito a tutelas provisórias, mas em *cognição exhaustiva* - reconheceu a *inconstitucionalidade* do Decreto Estadual 41.048/2007 (Plano de Manejo da APA de Maricá) e os *prejuízos ao meio ambiente* com o prosseguimento do Plano de Manejo impugnado. Dissipada, por conseguinte, a propalada demora na apreciação do caso pela instância ordinária, bem como a liminar do TJRJ a ser suspensão, uma vez que a sentença da Ação Civil Pública, ao julgar procedentes os pedidos e confirmar os efeitos da liminar antes concedida, não é sujeita, como regra, a recurso com efeito suspensivo *ex lege* (art. 1.012, § 1º, V, do CPC c/c o art. 14 da Lei 7.347/1985).

**SEGUNDO FUNDAMENTO: OPORTUNIDADE FUTURA DE  
CONTROLE DOS RISCOS AO MEIO AMBIENTE NO CURSO DO  
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

15. Não mais subsiste, igualmente, o fundamento de que "são definidas, por meio da concessão da licença prévia, condicionantes a serem observadas pelo empreendedor, de modo que a transição para a próxima etapa do projeto demandará a realização de mais estudos e a implementação de medidas técnicas com o objetivo de garantir a observância das diretrizes ambientais a serem fixadas pelos órgãos administrativos competentes", pois decidida a ilegalidade do processo de licenciamento ambiental elaborado com base no Decreto Estadual 41.048/2007, da qual a inconstitucionalidade foi reconhecida na sentença da Ação Civil Pública.

**TERCEIRO FUNDAMENTO: LESÃO À ORDEM  
ECONÔMICA PELA PARALISAÇÃO DO EMPREENDIMENTO.  
NÃO OCORRÊNCIA, POIS INEXISTENTE FLAGRANTE  
ILEGALIDADE OU PATENTE INTERESSE PÚBLICO  
A SER PROTEGIDO PELA VIA DA SUSPENSÃO**

16. Também ausente esteio suficiente para, com base na *alegação de lesão à ordem econômica*, deferir a suspensão (art. 4º da Lei 8.37/1992), haja vista não haver interesse público ou flagrante ilegalidade que justifiquem a concessão da contracautela. Isso porque, muito ao contrário, há fundadas dúvidas sobre a idoneidade do Plano de Manejo da área a partir da afirmação da inconstitucionalidade do Decreto Estadual 41.048/2007, da intocabilidade da vegetação de Restinga e da necessidade de se proteger a comunidade pesqueira existente na região. Ademais, *o interesse público no caso milita a favor da integridade do meio ambiente*, porquanto sua proteção condiciona a ordem econômica em situações como a dos autos, de alegado *dano ambiental colossal e irreversível* para implantação de mega empreendimento turístico-residencial em ecossistema precioso e criticamente ameaçado de extinção (Restinga), ou seja, *periculum in mora* reverso.

**VOTO DO EMINENTE RELATOR DO PRESENTE AGRAVO  
INTERNO: INEXISTÊNCIA DE JULGAMENTO, NO MÉRITO, DA  
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO  
ESTADUAL 41/048/20007 (RJ)**

17. O eminente Relator vota pelo não provimento do recurso, baseado em que, no julgamento da *Representação de Inconstitucionalidade* 0061211-13.2015.8.19.0000, o TJRJ já atestou a constitucionalidade do Decreto Estadual 41.048/2007, o mesmo que foi *reconhecido como inconstitucional pela sentença na Ação Civil Pública*. Ocorre que, aprofundando a busca do citado julgado no site do TJRJ, observa-se que, em realidade, *não se conheceu da Representação*. Assim, *não houve a declaração de constitucionalidade do Decreto*.

**CONCLUSÃO**

18. Ante o exposto, com a devida vênia, **DIVIRJO** do eminente Relator para **dar provimento ao Agravo e, assim, indeferir o pedido de Suspensão**.

(AgInt na SLS 2528/RJ, Relator Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 17.11.2021).

Sob idêntico pálio da precaução diante dos impactos ambientais pela atividade humana, inclusive pertinente ao patrimônio imaterial tombado, já decidiu a Corte Especial também no seguinte sentido:

**AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. DECISÃO QUE AUTORIZA A RETOMADA DE ATIVIDADES DE EXTRAÇÃO MINERAL. MEIO AMBIENTE. LICENCIAMENTO PRÉVIO. ALEGADA AUSÊNCIA. ÁREA DE PROTEÇÃO. PATRIMÔNIO IMATERIAL. SERRA DO CURRAL. RISCO DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. AGRAVO IMPROVIDO.**

1. A legislação de regência e a jurisprudência do STJ não exigem que o requerente do pedido suspensivo seja parte na ação originária. Legitimidade do Município de Belo Horizonte reconhecida.

2. A suspensão dos efeitos do ato judicial revela incidente vocacionado, precipuamente, à tutela de interesses públicos primários, cujo propósito primordial é evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Por se tratar de providência excepcional no ordenamento jurídico pátrio, cumpre ao requerente demonstrar, de forma efetiva, a possibilidade/iminência de risco grave de dano aos bens jurídicos tutelados.

3. Hipótese em que a discussão travada na origem passa pela exploração de recursos minerais, afirmadamente, sem o devido licenciamento ambiental e em área que estaria sob proteção em face de seu tombamento pelo município requerente.

4. O art. 225, caput, do Texto Constitucional enuncia que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". Em complemento, o § 1º, IV, do mesmo artigo dispõe que "incumbe ao Poder Público (...) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade".

5. **À vista do arcabouço normativo-constitucional vigente, tem-se que a continuidade de atividades de extração mineral, sem as devidas autorizações, licenciamentos, estudos de impactos ambientais, bem como medidas para coibir e reparar a natural degradação dela decorrente, traz risco de dano grave à ordem pública, assim compreendida a necessária proteção ao meio ambiente e ao patrimônio imaterial tombado.**

6. Agravo interno improvido.

(AgRg na SS 3.444/MG, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Corte Especial, DJe 29.6.2023).

### **2.3. O risco de ocupações irregulares não caracteriza grave lesão à ordem pública**

A ordem pública, assim compreendida em sua dimensão cultural, histórica e simbólica, não se restringe à regularidade administrativa ou ao funcionamento da economia, mas também abrange a proteção da identidade urbana e da paisagem que confere sentido à cidade como bem coletivo. A tutela desse patrimônio não se submete a uma lógica de urgência produtiva, mas à lógica da permanência.

A alegação de que a manutenção da decisão suspensiva poderia estimular ocupações irregulares não se sustenta como fundamento apto a caracterizar grave lesão à ordem pública, ao menos na lógica própria da Suspensão de Liminar. A preservação do entorno paisagístico e a contenção de intervenções potencialmente lesivas não se confundem com anuência estatal à prática de ilícitos urbanísticos. A tutela jurisdicional do patrimônio cultural e ambiental não opera como incentivo à irregularidade, mas como reafirmação do dever permanente do Estado de ordenar, fiscalizar e reprimir qualquer forma de ocupação degradadora do território.

O risco de invasões, quando existente, não decorre da proteção judicial conferida ao bem cultural, mas da ação de terceiros à margem do ordenamento. O enfrentamento desse tipo de conduta insere-se no âmbito próprio do poder de polícia administrativa e da atuação ordinária dos órgãos de fiscalização e segurança pública, não podendo ser deslocado para a esfera da Suspensão de Liminar como se a única resposta possível à ameaça de ocupação irregular fosse a liberação de empreendimento privado de grande porte.

O Estado não dispõe da prerrogativa de escolher entre duas formas de degradação. Não lhe é dado tolerar a intervenção potencialmente lesiva ao patrimônio cultural sob o pretexto de evitar outra igualmente ilícita. Tanto a ocupação irregular como a intervenção empreendedora que desnatura a paisagem protegida representam hipóteses de degradação que devem ser igualmente coibidas pela Administração, cada qual por seus instrumentos próprios.

A manutenção da decisão judicial que suspende o empreendimento, longe de fragilizar a ordem urbanística, reforça a mensagem institucional de que o território protegido não se encontra disponível nem para a exploração econômica sem os limites adequados, nem para ocupações clandestinas. A função do Estado, nesse domínio, é justamente impedir que qualquer forma de uso — regular ou irregular — comprometa definitivamente os atributos ambientais, paisagísticos e culturais do espaço.

Sob essa visão, converter a ameaça de invasões em argumento para afastar a tutela suspensiva equivaleria a premiar a lógica do fato consumado pela via oblíqua, permitindo que a simples possibilidade de ocupação irregular se tornasse vetor de pressão para a liberação de empreendimento ainda sob escrutínio judicial. Em suma, a preservação judicial do entorno paisagístico e a atuação estatal de repressão a invasões não se apresentam como caminhos excludentes, mas como deveres cumulativos.

### **2.4. Fatos supervenientes e manifestação da UNESCO**

Cumpre examinar, ainda, os fatos e documentos supervenientes trazidos pelo Município de Ouro Preto/MG no curso deste incidente, notadamente os episódios de invasão e de subtração de equipamentos na área do empreendimento, bem como a manifestação da UNESCO apresentada às fls. 4.699-4.700.

A via excepcional da Suspensão de Liminar não constitui, contudo, instância adequada para a apreciação originária de elementos fáticos ou probatórios supervenientes relacionados à própria controvérsia submetida ao juízo natural. Caberia ao requerente demonstrar, antes de tudo, que tais elementos foram levados ao conhecimento das instâncias ordinárias e, ainda assim, subsistiria situação concreta de grave lesão a algum dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência.

Não há indicação, nestes autos, nem demonstração pelo requerente de que os novos elementos invocados tenham sido submetidos ao Juízo perante o qual tramita a Ação Civil Pública, a quem compete, em primeiro lugar, avaliar eventual repercussão desses fatos sobre a tutela provisória anteriormente deferida.

De todo modo, mesmo em exame meramente perfunctório, a manifestação da UNESCO não apresenta conclusão específica acerca da regularidade do empreendimento Residencial Vila Rica nem sobre sua compatibilidade com a proteção paisagística objeto da Ação Civil Pública. As informações de que o IPHAN permanece como interlocutor técnico oficial do Estado brasileiro perante a organização, de que não há procedimento de monitorização reativa em curso ou indicação de inclusão de Ouro Preto/MG na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo e de que não foram formuladas ressalvas ao Valor Universal Excepcional do sítio no monitoramento periódico de 2021 não equivalem, por si sós, a pronunciamento técnico da UNESCO acerca do impacto paisagístico do empreendimento controvertido.

Merece destaque a ponderação lançada pelo MPF em seu parecer (fl. 4.736), segundo o qual:

[...] a ausência de sanções internacionais pela UNESCO, celebrada pelo município autor do pedido, é reflexo da atuação firme do Poder Judiciário que, ao conceder liminares e antecipar os efeitos da tutela na primeira e segunda instância, garantiu a intocabilidade e a paralisação da degradação da área verde tombada, garantindo que Ouro Preto não entre em processo de monitorização reativa nem seja indicado para a Lista de Patrimônio Mundial em Perigo.

A observação é precisa. O requerente pretende extrair da inexistência de monitorização reativa e da ausência de indicação do sítio para a Lista do Patrimônio Mundial em Perigo a prova de que o empreendimento não oferece risco ao bem tombado. Ora, a preservação do Valor Universal Excepcional de Ouro Preto, no atual estágio, é resultado, entre outros fatores, da própria eficácia das medidas acautelatórias deferidas pelas instâncias ordinárias, que impediram a consolidação fática da intervenção sobre a área verde tombada. Utilizar esse resultado como fundamento para desconstituir a medida que potencialmente o produziu importaria esvaziar a tutela inibitória que se mostrou eficaz.

Não se extrai desses elementos, portanto, ao menos no âmbito cognitivo restrito deste incidente, circunstância apta a afastar as premissas cautelares adotadas pelas instâncias ordinárias ou a demonstrar grave lesão à ordem, à segurança ou à economia públicas.

Por essas razões, sob estrita perspectiva jurídico-política que rege o instituto da Suspensão de Liminar, não se identifica, no caso concreto, situação capaz de justificar a superação da decisão suspensiva. Ao contrário, a manutenção dos seus efeitos se harmoniza com a função preventiva da contracautela e com a necessidade de resguardar, até a cognição exauriente, um patrimônio cujo comprometimento não admite retorno ao estado anterior.

### 3. Conclusão

Ante o exposto, **indefiro o pedido.**

Comuniquem-se ao Relator do Agravo de Instrumento 6004209-61.2024.4.06.0000/MG e do Agravo de Instrumento 6005292-15.2024.4.06.0000/MG, ambos do Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6), e ao Juízo da Vara Federal de Ponte Nova/MG (Ação Civil Pública 6000707-94.2024.4.06.3822).

Publique-se.

Intime-se.

Ciência ao Ministério Público Federal.

Decorrido o prazo recursal, dê-se baixa e arquivem-se.

Brasília, 14 de agosto de 2026.

Ministro Herman Benjamin  
Presidente